Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

26 234 Vergaderingen interim- Committee en Development Committee

Nr. 177 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2015

In deze brief informeer ik, mede namens de Minister van Financiën, uw Kamer over de Nederlandse inzet bij de Jaarvergadering (JV) van de Wereldbankgroep (WBG). De JV zal van 9 tot 11 oktober a.s. plaatsvinden in Lima, Peru.
Eind september is tijdens de AVVN een akkoord bereikt over nieuwe Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs). De JV van de WBG biedt, door de aanwezigheid van alle relevante partners in ontwikkelingssamenwerking, een uitgelezen kans om sturing te geven aan de uitvoering van deze ambitieuze agenda. Voor het bereiken van de SDGs is beschikbaarheid van kwalitatieve data op het gebied van ontwikkeling essentieel. Met het thema van de DC lunch «investing in evidence» staan ontwikkelingsdata prominent op de agenda van de JV. Daarnaast zal de huidige vluchtelingenproblematiek in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, en de mogelijke rol van de Bank hierin, een belangrijk thema zijn van de JV. De Nederlandse positie op deze onderwerpen zal in gesprekken en interventies naar voren worden gebracht.
Ook zullen recente ontwikkelingen in en discussies over de Bank aan de orde worden gesteld, zoals de herziening van de *safeguards* en de discussie over *voice*. Tenslotte informeert het kabinet in deze brief uw kamer over de succesvolle afronding van de herziening van het aanbestedingsbeleid van de Bank.

DC thema: «The World Bank Group Support for the 2030 Agenda for Sustainable Development»

Het thema van het Development Committee (DC) is dit jaar de rol van de Wereldbank bij de uitvoering van de SDG-agenda. Over deze agenda bent u op 17 juni jl. per brief geïnformeerd (Kamerstuk 32 605, nr. 168). Het kabinet voorziet een actieve rol van de WBG om samen met de VN uitvoering te geven aan de SDGs. De multilaterale ontwikkelingsbanken,

kst-26234-177
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

met de WBG voorop, zijn bij uitstek belangrijke spelers, vanwege hun katalyserend vermogen op het terrein van ontwikkelingsfinanciering, hun brugfunctie tussen de private en publieke sector en hun rol als kenniscentrum op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Na de reorganisatie van de WBG sluiten de *twin goals* (uitbannen extreme armoede in 2030 en het bereiken van gedeelde welvaart) en organisatiestructuur bovendien beter aan op de duurzame ontwikkelingsdoelen. Hoewel de Bank dus goed is toegerust voor de SDG-agenda, mist het kabinet een visie voor de middellangetermijn. Wat zijn de implicaties van het veranderende internationale ontwikkelingslandschap voor de Bank? Het kabinet zal benadrukken dat een strategische analyse van de rol van de WBG voor de komende 15 jaar nodig is, sowieso voordat aandeelhouders kunnen beslissen over een eventuele verhoging van de financiële capaciteit van de Bank middels het aantrekken van extra aandelenkapitaal.

De Nederlandse doelstelling bij de uitvoering van de SDG-agenda is dat «niemand mag achterblijven». Van vrouwen tot vluchtelingen, van fragiele staten tot opkomende markten: de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen zijn universeel. Het is belangrijk dat de Wereldbank zich, binnen de grenzen van het eigen mandaat, inzet voor iedereen, in samenwerking met het bedrijfsleven én met oog voor de gevolgen voor het klimaat. Het Development Finance Forum (DFF) van de WBG, dat in de aanloop naar de Addis-conferentie plaatsvond in Rotterdam, is hier een goed voorbeeld van, en is voor herhaling vatbaar.

Voor de ambitieuze SDG-agenda zijn aanzienlijke financiële middelen nodig. Het kabinet is van mening dat de WBG moet blijven kijken naar innovatieve manieren om meer financiering voor ontwikkeling te genereren. Eén van de manieren om dit te realiseren is beter gebruik te maken van het aandelenkapitaal van de Bank, uiteraard met inachtneming van een prudent risicoraamwerk ter bescherming van de triple-A status. Verder moet de Bank blijven kijken naar manieren om externe financiering te vergroten. Zo kan de Bank door middel van kennis, en gebruikmakend van innovatieve financieringsinstrumenten, private partijen stimuleren om markten in ontwikkelingslanden te betreden en te investeren in zaken als water, infrastructuur, gezondheid en klimaat. Het voorkomen van marktverstoring is hierbij een randvoorwaarde, evenals aandacht voor budgettaire risico's en schuldhoudbaarheid, waarbij het kabinet belang hecht aan goed schuldenmanagement. Op dit terrein heeft de WBG, samen met het IMF, een belangrijke rol bij capaciteitsopbouw en beleidsadvies.

Een mooi voorbeeld van het vergroten van externe financiering is de *Global Infrastructure Facility* (GIF) van de WBG, een faciliteit van de Wereldbank die infrastructuurprojecten ontwikkelt en structureert, die vervolgens worden gefinancierd door private investeerders. Een ander voorbeeld is de oprichting van waterbanken: Nederland werkt samen met de Wereldbank, UNICEF en de Verenigde Naties aan het oprichten van een innovatieve financiering van wateractiviteiten in tien ontwikkelingslanden. Dit soort projecten kunnen als *best practice* dienen: wanneer het een succes blijkt, kan deze formule ook toegepast worden in andere sectoren. Het kabinet is groot voorstander van het verkennen van dergelijke mogelijkheden.

In de *Addis Ababa Action Agenda* ligt een grote nadruk op het vergroten van de binnenlandse middelen, waaronder belastingen, in ontwikkelingslanden (*Domestic Resource Mobilization*). Om ontwikkelingslanden hiertoe in staat te stellen zal hun capaciteit op financieel-economisch terrein versterkt moeten worden. Het kabinet ondersteunt het initiatief van de WBG en het IMF om ontwikkelingslanden instrumenten aan te bieden waarmee de binnenlandse belastinginkomsten kunnen worden vergroot.

De nieuwe ontwikkelingsagenda vraagt om nieuwe vormen van samenwerking. De grotere invloed van landen als China, India en Brazilië leidt tot nieuwe verhoudingen. Ook is de rol van de private sector, financiële

instellingen, filantropen, kennissector en het maatschappelijk middenveld in belang toegenomen ten opzichte van de traditionele ODA-donoren. Nog meer dan voorheen zijn partnerschappen tussen diverse organisaties van belang om resultaten te behalen. De institutionele veranderingen die de Bank reeds heeft doorgevoerd om de coördinatie met andere financiële instellingen te vergroten zijn daarom bemoedigend. Een goed voorbeeld van dit laatste is het akkoord tussen de multilaterale ontwikkelingsbanken en het IMF op het gebied van data. De coördinatie van de WBG met andere internationale financiële instellingen (IFI's) kan nog beter, vooral wanneer gebruik wordt gemaakt van elkaars comparatieve voordelen. In het bijzonder is het kabinet er voorstander van dat de IFI's elkaars *due diligence* accepteren, wanneer zij projecten gezamenlijk financieren. Dit kan voor ontwikkelingslanden substantiële besparingen opleveren in zowel kosten als capaciteit.
Het uitbannen van extreme armoede lukt niet zonder rekening te houden met de gevolgen voor klimaat en milieu. Klimaat is dan ook een belangrijk onderdeel van de SDG-agenda. Als we niets doen aan klimaatverandering gaat immers onze inzet op armoedebestrijding verloren – de armste mensen en de armste landen ondervinden de gevolgen van klimaatverandering het meest. Het kabinet is blij dat de Wereldbank het tegengaan van klimaatverandering hoog op de agenda heeft staan en zijn expertise inzet bij het ontwikkelen van innovatieve investeringsmechanismen. Het kabinet zou graag zien dat de Bank, in aanloop naar de Klimaatconferentie in Parijs (COP21), deze ambitie vertaalt in een concrete agenda, in samenwerking met en complementair aan andere multilaterale ontwikkelingsbanken en fondsen specifiek gericht op klimaatverandering, zoals het Green Climate Fund.

IDA

Naar verwachting zal de International Development Association (IDA), het loket van de Wereldbank voor de armste landen (veelal fragiele staten) een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de SDG-agenda. IDA richt zich op alle speerpunten van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en is daarmee een belangrijke partner voor het bereiken van de doelstellingen van het kabinet op het gebied van water, voedselzekerheid, seksuele & reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en veiligheid en rechtsorde.
In het voorjaar van 2016 zullen de onderhandelingen starten voor de achttiende middelenaanvulling (periode van 2017 t/m 2020) van IDA (IDA18). De middelenaanvulling van IDA vindt elke drie jaar plaats op basis van donorbijdragen en, sinds de laatste middelenaanvulling, ook op basis van concessionele partnerleningen. Het kabinet verwelkomt de intentie van het bankmanagement om IDA18 te koppelen aan de SDG-agenda en te onderzoeken hoe het leenvolume van IDA kan worden vergroot door innovatief gebruik te maken van het ingelegde IDA kapitaal. Voorafgaand aan IDA18 dit najaar zal de *Mid-Term Review* plaatsvinden van IDA17 Tijdens deze review zal gekeken worden naar de mate waarin vooruitgang is geboekt bij het behalen van de doelstellingen. Tevens zal IDA management met voorstellen komen om efficiënter gebruik te maken van kapitaal.

DC lunch thema: «Investing in Evidence»

Het centrale thema van de besloten DC-lunch is «*Investing in Evidence*». Behalve dat een toename en betere kwaliteit van beschikbare data kansen biedt om de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking te vergroten, zijn data ook belangrijk voor het meten van voortgang op het bereiken van de SDGs. De digitale ontwikkelingen van het afgelopen decennium hebben er toe geleid dat de productie, beschikbaarheid en kwaliteit van digitale data

op het gebied van ontwikkelingssamenwerking enorm is toegenomen. Tegelijkertijd is er sprake van een aanzienlijke en bovendien groeiende ongelijkheid in toegang tot informatie (*data deprivation*). In veel ontwikkelingslanden ontbreken basisgegevens, waardoor het risico bestaat op een vertekend beeld van de realiteit.
Om licht te schijnen op deze blinde vlek is een «datarevolutie» nodig. Een beter inzicht in statistische gegevens kan landen helpen bij het ontwikkelen van beleid en tevens meer «eigenaar» te maken van hun eigen ontwikkelingsproces. Het verbeteren van de statistische capaciteit en data-infrastructuur is daarbij essentieel. De WBG kan op deze terreinen ondersteuning bieden aan nationale statistiekbureau's en ook als *Knowledge Bank* een belangrijke rol vervullen. Het kabinet zal erop aandringen dat de Bank gebruik maakt van de expertise die Nederland heeft op het gebied van statistiek. Zo heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek namens het Koninkrijk bijgedragen aan het vaststellen van de indicatoren van de SDGs.
Het gebruik van *Big Data* binnen noodhulp biedt enorme kansen. Gebrek aan goede informatie over rampgebieden is vaak een groot probleem bij hulpverlening. Door sneller en beter data te verzamelen en te analyseren kunnen hulporganisaties gerichter en effectiever te werk gaan. Ook datavergaring in gebieden die te maken hebben met een grote toestroom van vluchtelingen, zoals momenteel in de Syrië-regio, zijn van onschatbaar belang. Zelfs op plekken waar hulpverleners geen toegang hebben, kan informatie van satellieten, radio's, mobiele telefoons en social media inzicht geven in waar mensen zijn en welke hulp zij nodig hebben.
Het kabinet hecht groot belang aan een efficiënter, transparant en inclusief gebruik van data voor ontwikkelingssamenwerking. Dit draag ik onder andere uit in mijn rol als co-voorzitter van het *Global Partnership for Effective Development Cooperation*. Tevens rapporteert Nederland driemaandelijks over ontwikkelingssamenwerking aan het *International Aid Transparency Initiative* (IATI). Nederland stelt daarbij resultaten, beoordelingsmemoranda en financiële ramingen en geolocatiegegevens van activiteiten beschikbaar, en is daarmee één van de weinige landen die dit doet.

Ondersteuning voor middeninkomenslanden die geconfronteerd worden met grote aantallen vluchtelingen

Er zijn naar schatting 14 miljoen mensen op de vlucht of ontheemd als gevolg van de situatie in Syrië en Irak. Een deel van de vluchtelingen is de grens met Libanon, Jordanië en Turkije overgestoken en wordt daar opgevangen in vluchtelingenkampen of onder de bevolking. Zo heeft de instroom van vluchtelingen grote economische, sociale en politieke gevolgen in Libanon en Jordanië, en staan overheidsfinanciën en de publieke voorzieningen in deze landen onder aanzienlijke druk. Dit raakt uiteindelijk zowel vluchtelingen als de autochtone bevolkingsgroepen. De internationale gemeenschap zal onvermijdelijk moeten werken aan de totstandkoming duurzame oplossingen, gericht op de stabiliteit van de ontvangende landen en het bieden van een middellangetermijnperspectief aan ontheemden.
De WBG werkt momenteel aan een strategie voor het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA) gericht op vrede en stabiliteit, waarin naast de Syrië-regio ook aandacht is voor de situatie in Libië en Jemen, met speciale aandacht voor de vluchtelingenproblematiek. De Bank heeft veel ervaring en kennis op dit terrein omdat de Bank actief is in verschillende fragiele en post-conflict staten. De MENA-strategie is gestoeld op vier pijlers: (1) hernieuwing *social contract*, (2) *resilience,* (3) herstel en wederopbouw en (4) regionale integratie. De vier pijlers sluiten goed aan bij Nederlandse prioriteiten voor de regio, maar het slagen van de

strategie valt of staat met de daadwerkelijke uitvoering van de pijlers. Zo zal er een intensieve beleidsdialoog gevoerd moeten worden met de betrokken landen. De Bank zal per land een analyse moeten maken van het krachtenveld dat moet helpen om deze (nu nog) vrij algemene strategie succesvol toe te passen in de verschillende landen. Het is de inzet van het Nederlandse beleid om *resilience* van landen die te maken hebben met grote vluchtelingenstromen te vergroten, waarbij meer concessionele middelen beschikbaar worden gesteld.
Het kabinet voorziet een rol voor de WBG bij de financiële ondersteuning van de bij de vluchtelingenproblematiek betrokken landen, in nauwe samenwerking met de VN en EU, zónder dat dit ten koste gaat van ondersteuning van landen die vele malen armer zijn. Het kabinet zal de Bank daarom oproepen binnen de mogelijkheden het maximale te doen om de vluchtelingenproblematiek het hoofd te bieden, en er bij de Bank voor pleiten om innovatieve financieringsinstrumenten te ontwikkelen voor het vrijmaken van extra middelen in de regio, bijvoorbeeld via zogenaamde «interest-buy-downs». IBRD-kredieten worden dan omgezet naar concessionele leningen, waarbij de rentelasten worden gedragen door donoren. Concessionele leningen, waarvoor normaliter alleen de allerarmste landen voor in aanmerking komen, zullen dan ook beschikbaar komen voor landen die met een massale vluchtelingenproblematiek te maken hebben, zoals Jordanië en Libanon.
Het vrijmaken van extra middelen in de regio zal worden opgebracht tijdens de bilaterale gesprekken met topmanagement, alsook gedurende een Ministeriële ronde tafel over dit onderwerp, onder voorzitterschap van Wereldbank President Jim Kim en VN Secretaris Generaal Ban Ki-moon.

Ontwikkelingen WBG

Voice

In 2010 heeft de Raad van Gouverneurs besloten om iedere vijf jaar een discussie over aandeelhouderschap en vertegenwoordiging binnen de IBRD te voeren. Tijdens de JV zal de Board over de *voice*-discussie rapporteren aan de Raad van Gouverneurs.
Met steun van Nederland is de stem van ontwikkelingslanden binnen de Wereldbank de afgelopen jaren vergroot. Zo is als onderdeel van de kapitaalverhoging in 2010 het aantal zetels in de Raad van Bewindvoerders met een extra zetel voor Afrikaanse landen uitgebreid naar 25. Ook andere maatregelen die de WBG dichter bij de cliënt brengen helpen *voice* versterken, zoals de inzet van meer WBG-personeel in fragiele staten.
Nederland stelt zich constructief op in de discussie en staat open om verschillende opties te bezien om *voice* te versterken. Het is de inzet van het kabinet dat een eventuele hernieuwde selectieve kapitaalverhoging van de Bank alleen plaatsvindt nadat er overeenstemming is over een te ontwikkelen formule op basis waarvan de kapitaalinleg en stemgewichten aan individuele landen worden toegewezen én niet voordat de kapitaalverhogingen van 2010 geheel zijn afgerond. Het proces van de kapitaalverhoging van 2010 is immers nog gaande en de deadline voor betaling is recentelijk verschoven naar 2018, omdat het leeuwendeel van de ontwikkelingslanden de betaling voor nieuwe aandelen nog niet heeft voldaan. Het kabinet is van mening dat een eventuele discussie over een algemene kapitaalverhoging gebaseerd moet zijn op een middellangetermijnvisie van de WBG over de toegevoegde waarde en rol in het internationale financiële systeem, waarbij rekening wordt gehouden met de veranderende mondiale context én de daadwerkelijke vraag naar financiering van klanten. Ook een eventuele hernieuwde algemene kapitaalverhoging zou moeten plaatsvinden na afronding van de kapitaalinleg zoals deze was afgesproken in 2010.

Safeguards

Het proces van de herziening van de *safeguards*, de interne controlemechanismen van de Bank die schadelijke gevolgen van projecten voor mens en milieu moeten identificeren met als doel deze te voorkomen of in ieder geval tot een acceptabel minimum te beperken, is in 2012 opgestart.
In voorgaande consultatierondes heeft de Bank talloze partijen wereldwijd geraadpleegd, waardoor met recht van een inclusief consultatieproces kan worden gesproken. Begin augustus is een nieuwe versie van het herziene beleid gepubliceerd. De Bank brengt hierin een betere balans aan tussen het gebruikersvriendelijke en overkoepelende karakter van de *safeguards*, en het belang van een effectieve bescherming van milieu, individuen en gemeenschappen. Met de specifieke omstandigheden die gelden bij het uitvoeren van projecten in een moeilijke context (waar zowel de risico's als de behoefte aan ontwikkelingsprojecten het grootst zijn) wordt rekening gehouden.
Desondanks resteert een aantal onderwerpen dat verder dient te worden uitgewerkt. Tijdens een nieuwe, en in beginsel, laatste consultatieronde, zullen deze onderwerpen worden voorgelegd aan overheden, technische experts en NGO's, waarna de bewindvoerders eind 2015 een nieuwe versie van het beleidsraamwerk krijgen voorgelegd. Het kabinet zal ervoor pleiten dat deze consultatieronde, met name gericht op implementatieaspecten, geen herhaling van zetten wordt, maar ook geen belangrijke *stakeholders* overslaat. Verder zal het kabinet zich er opnieuw voor inzetten dat de Bank op het gebied van mensenrechten en arbeidsnormen nog enkele verdiepingsslagen maakt. Tot slot is het van belang dat de capaciteit van de Bank en van de landensystemen worden versterkt, zodat klantlanden op termijn voldoende toegerust zijn om zelf risico's van projecten in kaart te brengen en maatregelen te treffen om potentieel schadelijke gevolgen te voorkomen. Dit vergroot ook de *ownership* van klantlanden.

De herziening van het aanbestedingsbeleid is in juli van dit jaar afgerond. Het kabinet is tevreden met het nieuwe beleid, mede omdat veel van de suggesties van verschillende stakeholders in Nederland hun weg naar deze review hebben gevonden. Zo is er meer ruimte voor andere, niet prijs-gerelateerde afwegingsgronden zoals kwaliteit en doelmatigheid waardoor niet alleen de ontwikkelingsrelevantie van de projecten zal verbeteren maar ook de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven en instellingen.
De beperkte capaciteit van de lenende landen bij de voorbereiding en uitvoering van het aanbestedingsproces blijft een uitdaging en verdient extra aandacht van de Bank. Nederland heeft hier meermaals aandacht voor gevraagd en het is dan ook goed om vast te kunnen stellen dat de WBG het toezicht op het aanbestedingsproces op landenniveau zal vergroten, en lenende landen zal ondersteunen met technische assistentie. Hiermee komt de Bank tegemoet aan de zorgen van het Nederlandse bedrijfsleven.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen